

**PERILAKU MALADMINISTRASI BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI
DI KOTA PEKANBARU, PROVINSI RIAU: FAKTOR PENYEBAB DAN
SOLUSINYA**

Rodi Wahyudi¹
Jalaluddin Abdul Malek²
Azmi Aziz³

Abstract

Changes in the system of government and bureaucratic reforms have not been able to prevent maladministration in the bureaucratic behavior in Indonesia. The question is whether this type of behavior exists in public service in the city of Pekanbaru. The purpose of this study is to investigate the causes of such behavior in government institutions that provides document services directly to the public and whether it has a back up solution to prevent bureaucratic maladministration behavior. Questionnaires were distributed to 250 employees of Population and Civil Registration, Office of Integrated Services and Investment, Immigration Office Class I, Office SAMSAT and sub-district office employees in the city of Pekanbaru. Quantitative analysis of this study reinforced the result of a depth interview conducted with 5 key informants, a supporting method employed in this research. The research revealed that bureaucratic maladministration behavior is caused by heredity bureaucratic culture where the institutions eventually discharge employees who have low labor productivity and shift the mind set of employees in order to improve the quality of service.

Keywords: *public service, bureaucratic maladministration, Pekanbaru.*

¹ Dosen Jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Riau Indonesia. Email: radhiallah@yahoo.co.id

² Dosen Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran, Fakultas Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universitas Kebangsaan Malaysia. Email: dr1aar96@gmail.com

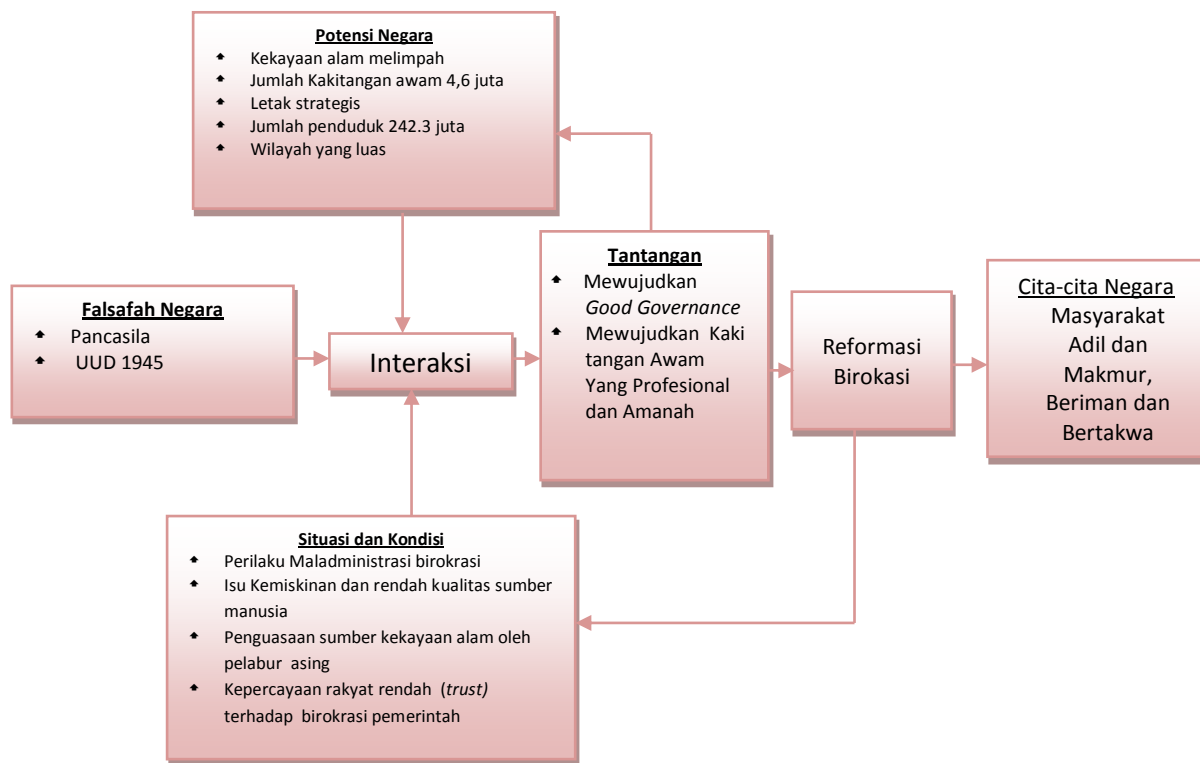
³ Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran, Fakultas Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universitas Kebangsaan Malaysia. Email: azmiaziz68@yahoo.com

Pendahuluan

Pembangunan suatu negara akan berhasil apabila didukung oleh birokrasi yang profesional dan amanah (Ibnu Khaldun 1332-1406 M). Hampir seluruh program pembangunan tidak bisa lepas dari peranan birokrasi dalam menyukseskannya. Oleh karena itu, usaha memperbaiki kualitas pelayanan merupakan satu perkara yang tidak bisa dianggap remeh. Baik dan buruknya perilaku birokrasi akan memberi dampak yang luas dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya dan agama di suatu negara.

Di negara manapun birokrasi memiliki peran penting dalam menjalankan berbagai tugas pemerintahan suatu negara. Birokrasi tidak hanya menjalankan perannya dalam memberikan pelayanan tetapi juga melaksanakan keputusan politik pemerintah dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita negara. Birokrasi pemerintah memiliki beberapa fungsi utama yaitu menjamin keamanan, memelihara ketertiban, menjamin keadilan, menyediakan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Rakyat Indonesia senantiasa berharap agar birokrasi pemerintah berusaha untuk meningkatkan tahap kualitas hidup masyarakat dari segi peluang meningkatkan tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, menyediakan layanan kesehatan, fasilitas publik dan kemudahan untuk mengamalkan ajaran agama berdasarkan keyakinan rakyat masing-masing. Rakyat Indonesia juga berharap agar birokrasi pemerintah memiliki rasa cinta dan sayang kepada rakyat, suka memudahkan urusan masyarakat, bahagia melihat rakyat hidup senang dan merasa susah hati melihat kesusahan, kemiskinan dan penderitaan rakyat.

Sejak era reformasi pada tahun 1998 sampai saat ini, birokrasi pemerintahan di Indonesia nampaknya belum banyak mengalami kemajuan yang signifikan. Era reformasi di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan dalam berbagai aspek kehidupan seperti sistem politik, sistem hukum, termasuk juga perubahan sistem pemerintahan yang semula bersifat terpusat menjadi sistem pemerintahan otonomi daerah. Undang-Undang Dasar tahun 1945 dan Pancasila merupakan dasar negara Indonesia untuk dijadikan pedoman dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara. Sedangkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 pula sebagai sumber hukum dan pedoman pelaksanaan pelayanan publik yang berkualitas oleh setiap pegawai pemerintah. Jumlah pegawai negeri sipil yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan pemerintah adalah 4.646.351 orang (Badan Kepegawaian Negara 2012). Selain itu, potensi sumber daya alam yang luas dan ditambah lagi letak strategis negara Indonesia di Asia Tenggara merupakan peluang besar bagi negara Indonesia untuk bangkit menjadi negara maju. Mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, beriman dan bertakwa sebagai cita-cita mulia bangsa Indonesia sangat ditentukan oleh peran birokrasi pemerintah (Gambar 1).



Gambar 1. Interaksi antara Falsafah Negara, Potensi negara, Situasi dan Kondisi serta Cabaran dalam Mewujudkan Cita-cita Negara Melalui Reformasi Birokrasi

Persoalan Penelitian

Berdasarkan laporan yang ditulis oleh Ombudsman Republik Indonesia (2013) bahwa masyarakat membuat laporan melalui surat, mengisi formulir di *counter*, datang langsung ke kantor Ombudsman, melapor melalui laman web, email, telepon dan faksimili. Jumlah keseluruhan laporan masyarakat kepada Ombudsman pada tahun 2013 adalah 5173 laporan. Permasalahan yang sering dikeluhkan masyarakat adalah penundaan waktu pelayanan (50.19 %), penyalahgunaan wewenang (17.74 %), tidak adil dalam layanan (10.15 %), layanan tidak mengikut SOP (7.78 %), pegawai yang memberikan layanan tidak profesional (4.65 %), meminta uang bayaran lebih (3.98 %) dan tidak memberikan layanan (2.66 %).

Miftah Thoha (2012) menyatakan bahwa pegawai pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada rakyat bersifat sombong, dimana bekerja di kantor pemerintah dijadikan sebagai simbol kekuasaan, rakyat yang datang ke kantor antri panjang, tidak ada kepastian kapan urusan akan selesai. Sifat pegawai pemerintah tidak memiliki rasa empati kepada rakyat, tidak disediakan ruang menunggu yang nyaman, bahkan masih ada kantor yang membiarkan masyarakat berdiri diterik matahari seperti ikan pindang yang dijemur ditengah matahari panas. Adang Budiman et.al (2013) juga berpendapat bahwa perilaku korupsi dalam birokrasi pemerintah sudah terjadi sejak era Presiden Suharto dan bahkan sudah menjadi kebiasaan rutin serta telah menjadi aktivitas harian mereka ketika bekerja di kantor. Alasan utama mereka melakukan korupsi ketika bekerja yaitu gaji yang diterima tidak mencukupi, rasa tanggungjawab terhadap pekerjaan sangat rendah, dan atasan yang

mencontohkan perilaku korupsi kepada bawahan. Perilaku buruk birokrasi tersebut masih terus terjadi sampai sekarang.

Menurut hasil penelitian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap 136 unit layanan di pemerintah pusat, 39 unit pelayanan di 10 pemerintah provinsi dan 196 unit pelayanan di pemerintah kabupaten/kota di Indonesia mendapati bahwa 25.0 % dari 11.413 responden menyatakan mereka memberikan biaya tambahan pada waktu berurusan dengan pegawai. Dari 25.0 % responden yang memberikan biaya tambahan, 30.0 % memberikan uang tambahan lebih dari sekali. Sebanyak 96.0 % responden mengatakan bahwa biaya tambahan diberikan dalam bentuk uang dan 34.0 % masyarakat memberikan uang tambahan kerana diminta secara langsung oleh pegawai pemerintah (KPK 2010).

Beberapa hasil laporan dan penelitian bias dijadikan sebagai gambaran yang menunjukkan bahawa maladministrasi birokrasi dalam pelayanan publik masih menjadi masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Persoalannya adalah mengapa masih begitu mudah berlakunya perilaku buruk birokrasi seperti kelalaian birokrasi menyelesaikan dokumen, penyalahgunaan kuasa, perilaku korupsi, urusan berbelit-belit, tidak ramah kepada masyarakat, tidak ada kejelasan dari segi syarat, biaya dan waktu penyelesaian.

Konsep Maladministrasi Birokrasi

Konsep maladministrasi birokrasi lahir pada akhir abad ke-19 sebagai istilah yang menunjukkan kegagalan birokrasi dalam mengurus urusan rakyat, kurang inisiatif dan kurang sifat tanggungjawab dari pegawai pemerintah. Penelitian mengenai fenomena maladministrasi birokrasi telah dimulai sejak tahun 1917 oleh seorang ilmuwan dari Inggeris bernama Hayward. Beliau telah melakukan penelitian tentang fenomena maladministrasi di Inggeris dan hasil kajian tersebut ditulis dalam buku *Professionalism and Originality*. Hayward (1917) memaparkan bahawa sejak pekerjaan sebagai pegawai pemerintah termasuk dalam kategori pekerjaan profesional, maka pegawai pemerintah yang bekerja dalam institusi birokrasi dituntut untuk bekerja dengan profesional dan bertanggungjawab. Pegawai pemerintah merupakan pelaksana kebijakan politik negara dan mereka dibayar gaji oleh negara. Kebiasaan buruk yang dilakukan oleh pegawai pemerintah oleh Hayward disebut maladministrasi. Maladministrasi birokrasi digambarkan sebagai sikap menyalahi undang-undang, korupsi, kecuaiian, kejahatan, sifat kasar terhadap masyarakat, ketidakadilan, tidak mampu bekerja dan korupsi.

Konsep maladministrasi birokrasi semakin berkembang setelah berdirinya institusi ombudsman di Scandinavia pada tahun 1950. Ombudsman adalah satu institusi pemerintah yang berfungsi untuk menerima laporan pengaduan dari masyarakat atas dugaan ketidakpuasan mereka menerima pelayanan publik. Selepas tahun 1960, pemerintah Inggeris pula mendirikan institusi ombudsman. Antara sebab disusun *draft* rancangan undang-undang Ombudsman adalah masalah maladministrasi birokrasi yang harus segera diselesaikan di Inggeris. Antara jenis maladministrasi birokrasi yang leluasa pada masa itu ialah tidak adil dalam memberikan pelayanan, kecuaiian terhadap tugas, pengabaian tanggungjawab, kelewatan waktu menyelesaikan dokumen, kejahatan dan perilaku buruk lainnya di kantor .

Beberapa tahun kemudian, Bowden (1976) mengumpulkan data penelitian dengan cara meminta 72 orang pegawai di Nigeria untuk menulis faktor penyebab utama perilaku maladministrasi birokrasi yang mereka lakukan ketika bekerja di institusi pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan terdapat enam faktor penyebab maladministrasi birokrasi di Negeri yaitu perilaku korupsi dan rendahnya nilai integritas, konflik dalam masyarakat, konflik antar etnik, tidak ada sifat disiplin serta buruknya hubungan antar pegawai. Cope (1997)

menyatakan bahwa beberapa faktor sebagai penyebab maladministrasi birokrasi yaitu korupsi dan rendahnya integritas, konflik dalam internal birokrasi, konflik antar kaum/etnik, tidak ada sifat disiplin dan buruknya hubungan antar pegawai.

Cheung (2001) telah merincikan beberapa bentuk maladministrasi birokrasi yang biasa berlaku dalam kalangan pegawai publik yaitu:

1. sikap tidak mau memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. mementingkan diri sendiri dan berusaha untuk menunjukkan sifat sebagai penguasa
3. tidak ada sistem penilaian untuk mengevaluasi pekerjaan pegawai
4. perbaikan yang disampaikan tidak diterima oleh birokrasi pemerintah
5. terlalu mengutamakan keuntungan pribadi

Wiig (2002) pula telah memaparkan jenis maladministrasi birokrasi iaitu mencuri barang kantor, penyalahgunaan waktu di tempat kerja, korupsi, penyalahgunaan wewenang, konflik kepentingan, ketidakmampuan dari aspek teknikal, kemampuan pengurusan yang lemah dan pilih kasih serta tidak fleksibel. Ia mengemukakan satu hipotesis bahwa birokrasi pemerintah lebih cenderung menuju ke arah kegagalan. Faktor penyebab utama adalah lemahnya pengawasan pemimpin terhadap bawahan, masalah tekanan politik dalam birokrasi pemerintahan, konflik dalam internal institusi pemerintah dan pegawai tidak profesional dalam bekerja. Ia mencadangkan supaya semua faktor tersebut diperbaiki, jika tidak maka akan terjadi masalah serius dalam proses pelayanan publik.

Konsep maladministrasi birokrasi dikembangkan lagi oleh Peter (2003), maladministrasi birokrasi terjadi disebabkan kerana tidak ditentukan sasaran yang ingin dicapai dengan jelas, tidak ada indikator dalam mengukur prestasi pelayanan, melakukan beberapa perkara sekaligus tanpa berpegang kepada prinsip keutamaan, tidak memiliki kompetensi dalam pekerjaan yang sedang dilakukan, menjadi dogmatik dan tidak melakukan eksperimen sebagai usaha memperbaiki kualitas pelayanan dan tidak mau meninggalkan kegiatan yang sia-sia dan tidak memberi manfaat. Peters (2003) telah menyenaraikan jenis perilaku maladministrasi birokrasi di Amerika Serikat. Ia telah menulis jenis amalan maladministrasi birokrasi yaitu mencuri barang kantor, penyalahgunaan waktu di tempat kerja, korupsi, penyalahgunaan wewenang di kantor, konflik kepentingan, rendah kompetensi dari aspek teknikal dan kemampuan menejerial yang lemah.

Di Indonesia, antara yang paling awal mengembangkan wacana tentang maladministrasi birokrasi adalah Hartono et.al (2003), beliau menulis bahwa maladministrasi adalah perilaku yang tidak wajar, tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah masyarakat, perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, tidak adil, diskriminatif, keputusan yang tidak masuk akal dan bertentangan dengan undang-undang.

Eklund & Wimelius (2008) menyatakan bahwa maladministrasi birokrasi akibat tidak jelas sasaran yang ingin dicapai, tidak ada indikator dalam mengukur prestasi pelayanan, melakukan beberapa pekerjaan sekaligus tanpa berpegang kepada prinsip keutamaan dan tidak melakukan eksperimen sebagai usaha memperbaiki kualitas pelayanan dan tidak mau meninggalkan program yang sia-sia dan tidak memberi manfaat kepada pegawai atau masyarakat.

Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggabungkan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Variabel perilaku maladministrasi birokrasi diubah jenis maladministrasi yang telah disusun oleh Masthuri (2005). Data diolah menggunakan software SPSS versi 20. Data dianalisis menggunakan uji frekuensi, deskriptif dan uji *independent sample t test*. Hasil analisis dari data kuantitatif diperdalam dengan data wawancara secara mendalam kepada *key informan* sebanyak enam orang yaitu Dasuki S.Sos (Pegawai Ombudsman Republik Indonesia wilayah Provinsi Riau), Hendri Kumar, SE, M.Si (Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau), Baharudin S.Sos, MM (Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kota Pekanbaru), Dr. Indra Taufik M.Si (Kepala Pusat Latihan Lembaga Administrasi Negara, Jakarta), Teguh S.Sos, M.Si (Pegawai Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Jakarta) dan UU Hamudy (Budayawan Riau). Angket penelitian telah diisi oleh 250 pegawai yang bekerja di lima kantor yaitu kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal, kantor Imigresen Kelas I, kantor SAMSAT dan seluruh kantor camat di Kota Pekanbaru. Kantor yang dipilih dalam penelitian ini menyediakan pelayanan secara langsung kepada masyarakat.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

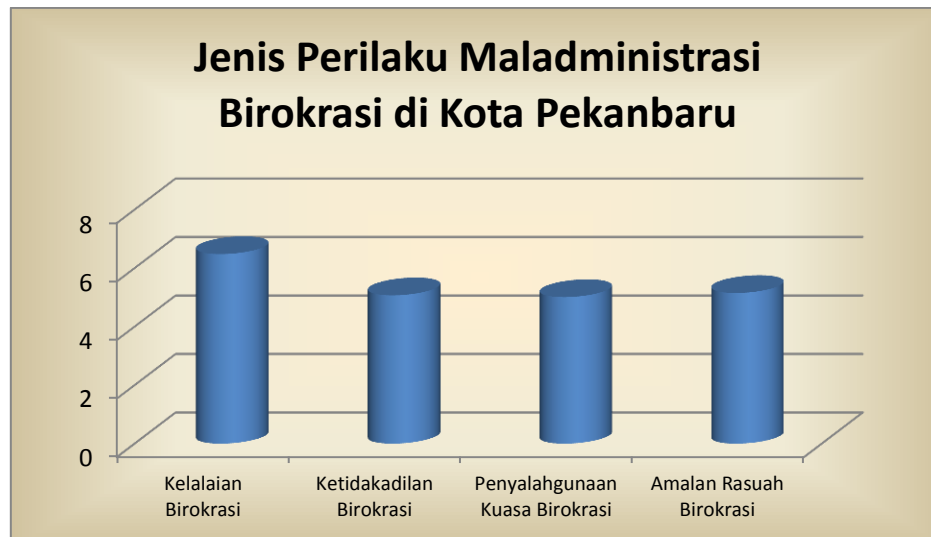
Berdasarkan tabel 1 dibawah menunjukkan demografi responden dalam penelitian ini. Responden laki-laki sebanyak 146 orang (58.4 %), sedangkan perempuan sebanyak 104 orang (41.6 %). Pegawai yang berumur 31-40 tahun sebanyak 72 orang (28.8 %), umur 41-50 tahun sebanyak 63 orang (25.2 %) dan umur 51 tahun ke atas hanya 35 orang (14.0 %). Sebanyak 120 orang responden yang telah bekerja Setelah era reformasi (16 tahun ke bawah) sebanyak 164 orang (65.6 %) dan bekerja sejak sebelum era reformasi (lebih dari 16 tahun) sebanyak 86 orang (34.4 %). Status pekerjaan responden dalam penelitian ini kebanyakan mereka adalah pegawai negeri sipil iaitu 195 orang (78.0 %), sedangkan pegawai honorer hanya 55 orang (22.0 %).

Tabel 1. Taburan Kekerapan Jenis Kelamin, Umur, Lama Bekerja dan Status Pekerjaan Responden

Demografi		N	%
Jenis Kelamin	Laki-laki	146	58.4
	Perempuan	104	41.6
Peringkat Umur	Umur 30 tahun ke bawah	80	32.0
	Umur 31-40 tahun	72	28.8
	Umur 41-50 tahun	63	25.2
	Umur 51 tahun ke atas	35	14.0
Lama Bekerja	16 tahun ke bawah (Setelah Reformasi)	164	65.6
	Lebih dari 16 tahun (Sebelum Reformasi)	86	34.4
Status Pekerjaan	Pegawai Negeri Sipil	195	78.0
	Pegawai Kontrak	55	22.0
	Jumlah	250	100.0

Dengan menggunakan uji deskriptif menunjukkan bahwa jenis perilaku maladministrasi birokrasi di Kota Pekanbaru yang paling buruk adalah kelalaian birokrasi

dalam menyelesaikan urusan masyarakat (Mean=6.48) berbanding ketidakadilan birokrasi dalam memberikan layanan (Mean=5.07), penyalahgunaan wewenang birokrasi (Mean=5.01) dan perilaku korupsi (Mean=5.15).



Gambar 2. Jenis Perilaku Maladministrasi Birokrasi di Kota Pekanbaru

Perilaku Maladministrasi Birokrasi Sebagai Budaya Buruk Birokrasi Yang Turun Temurun

Secara normatif pegawai pemerintah menempatkan warga sebagai pihak yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas. Warga negara memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan atas hak-haknya, didengar aspirasi dan tuntutan, sekaligus dipenuhi hajat dan keperluannya sesuai dengan undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. Namun, lebih 16 tahun era reformasi di Indonesia dan reformasi birokrasi telah berlangsung selama 9 tahun masih menunjukkan bahwa sikap yang belum berubah.

Harapan rakyat Indonesia setelah runtuhnya era orde baru adalah menata kembali sistem pelayanan publik serta perbaikan perilaku pegawai dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Sampai sekarang masyarakat masih harus bersabar dengan perilaku buruk pegawai ketika memberikan pelayanan. Keadaan bukannya bertambah baik, justru budaya pelayanan zaman dulu masih berlanjut sampai hari ini. Pegawai yang telah bekerja sejak zaman orde baru merupakan mereka yang bekerja lebih lama (senior) jika dibandingkan dengan pegawai yang bekerja di kantor pemerintah setelah era reformasi. Dalam tabel 3 menunjukkan bahwa 66.7 % pegawai yang bekerja sejak zaman orde baru memiliki tahap perilaku maladministrasi birokrasi yang lebih tinggi berbanding pegawai yang bekerja setelah masa reformasi (33.3 %). Walaupun telah diberlakukan undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, undang-undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil, undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tetapi mengapa perilaku maladministrasi birokrasi tidak berubah. Penyebabnya adalah karena perilaku tersebut telah membudaya dan merupakan perilaku yang turun-temurun sehingga sangat susah untuk dibersihkan.

Tabel 3 Tahap Perilaku Maladministrasi Birokrasi Berdasarkan Lama Bekerja

Perilaku Maladministrasi Birokrasi	Lama Bekerja					
	Bekerja Setelah Masa Reformasi		Bekerja Sejak Masa Orde Baru		Jumlah	
	N	%	N	%		
<u>Tahap Perilaku Maladministrasi Birokrasi</u>						
Tahap Rendah (Skor 16-24)	128	65.3	68	34.7	196	100.0
Tahap Tinggi (Skor 25-32)	36	66.7	18	33.3	54	100.0
<u>Tahap Kelalaian Waktu</u>						
Tahap Rendah (Skor 4-6)	75	66.4	38	33.6	113	100.0
Tahap Tinggi (Skor 7-8)	89	65.0	48	35.0	137	100.0
<u>Tahap Ketidakadilan</u>						
Tahap Rendah (Skor 4-6)	132	64.1	74	35.9	206	100.0
Tahap Tinggi (Skor 7-8)	32	72.7	12	27.3	44	100.0
<u>Tahap Penyalahgunaan Wewenang</u>						
Tahap Rendah (Skor 4-6)	132	63.8	75	36.2	207	100.0
Tahap Tinggi (Skor 7-8)	32	74.4	11	25.6	43	100.0
<u>Tahap Perilaku Korupsi</u>						
Tahap Rendah (Skor 4-6)	126	63.3	73	36.7	199	100.0
Tahap Tinggi (Skor 7-8)	38	74.5	13	25.5	51	100.0

Apabila pegawai yang bekerja sejak zaman orde baru memiliki tahap perilaku maladministrasi birokrasi yang lebih tinggi berbanding pegawai yang bekerja setelah masa reformasi. Dominasi budaya kerja pegawai yang bekerja sejak zaman orde baru terhadap pegawai yang bekerja setelah masa reformasi jelas akan mempengaruhi usaha untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik. Ciri budaya birokrasi yang cukup mencolok pada zaman orde baru adalah menganggap diri mereka sebagai penguasa bukan sebagai pelayan. Seharusnya pegawai pemerintah merasa bahwa keberadaanya di kantor adalah untuk membantu memudahkan urusan masyarakat, menyediakan dokumen yang diperlukan masyarakat dan menyelesaikan dokumen tersebut sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Saya adalah pelayan sedangkan masyarakat adalah raja dan sebagai pelayan yang baik harus memberikan layanan yang terbaik kepada raja. Budaya birokrasi

yang menganggap diri mereka sebagai penguasa juga telah wujud di zaman penjajahan Belanda. Kata administrasi dalam bahasa Belanda yaitu *beheer* atau *bestuur* yang berarti penguasa. Makna inilah yang diamalkan oleh penjajah terhadap rakyat Indonesia.

Budaya buruk birokrasi yang turun-temurun turut diakui oleh Pak Hendri Kumar, pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau, beliau mengatakan:

“Pegawai yang bekerja sejak era Suharto memang banyak tahu tentang sistem administrasi dan manajemen organisasi, tetapi mereka memiliki penyakit kerusakan moral yang parah. Apabila ada pegawai baru yang memiliki sifat baik, jujur dan bertanggungjawab diterima di kantor, maka tidak ada jaminan bahwa dia bias mengubah budaya organisasi. Ibarat 100 liter air keruh kemudian ditambahkan 1 liter air bersih, air tersebut masih dalam keadaan keruh. Yang lebih bahaya lagi adalah pegawai yang status quo (lama) dan telah mendapat banyak manfaat dari keadaan budaya birokrasi yang buruk ini, mereka tidak akan memberi kesempatan kepada pegawai jujur untuk melakukan perubahan. Pegawai lama yang terbiasa dengan perilaku buruk mengatakan pegawai baru yang jujur tersebut tak bisa dipakai, kecuali pegawai baru tersebut mau mengikuti budaya kerja seperti yang sudah ada”.

Hasil penelitian telah mendukung hasil penelitian Adang Budiman et. al (2013) dari Universiti Queensland Australia. Mereka telah melakukan kajian tentang perilaku korupsi pegawai pemerintah pada era Presiden Suharto. Mereka telah mengumpulkan data melalui *in depth interview* terhadap 30 orang pejabat pemerintah untuk mendapatkan data mengenai apakah faktor yang mempengaruhi perilaku korupsi. Hasil wawancara dari *key informan* menunjukkan bahwa perilaku korupsi pada era Presiden Suharto telah menjadi rutinitas harian mereka ketika bekerja di kantor. Penyebabnya adalah rendahnya gaji yang diterima, rasa tanggungjawab terhadap pekerjaan sangat rendah dan pemimpin yang juga terlibat korupsi.

Perilaku Maladministrasi Birokrasi Dilakukan oleh Pegawai Buangan

Adanya pegawai buangan di kantor pemerintah telah menjadi musibah besar bagi internal birokrasi dan masyarakat. Biasanya suatu benda yang masuk dalam kategori buangan menunjukkan bahwa benda tersebut tidak bernilai atau sampah yang harus dikeluarkan untuk selanjutnya dimasukkan dalam tong sampah, dikubur atau dibakar. Istilah pegawai buangan ini, diperoleh dari hasil wawancara bersama Pak Dasuki (Staf Ombudsman Wilayah Riau) dan Pak Baharudin (Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil) yang mengatakan pegawai buangan adalah pegawai pemerintah yang tidak memiliki kompetensi diri, tidak memiliki kelayakan dan tidak ada kemampuan bekerja secara profesional. Mereka inilah yang sumber masalah di kantor-kantor pemerintah. Apa artinya *job description*, *standard operational procedure* kalau si pegawai tidak bisa melaksanakan tugas sebagaimana yang telah diperintahkan oleh atasan. Ciri pegawai buangan adalah tidak akan mempercepat urusan masyarakat selagi tidak ada arahan dari atasan. Padahal, setiap mereka telah diberikan tugas dan tanggungjawab masing-masing tanpa harus menunggu arahan daripada pihak atasan.

Mengapa ada *pegawai buangan* di kantor pemerintahan Kota Pekanbaru? Atau tidak tertutup kemungkinan juga di kantor lain diluar Kota Pekanbaru di Indonesia? Kita kembali lagi pada sejarah masa lalu, penambahan jumlah pegawai pemerintah secara besar-besaran pada era pemerintahan orde baru bertujuan untuk menyediakan lowongan kerja di

bidang pemerintahan. Selama pemerintahan orde baru berkuasa, pemerintah berusaha membuka lowongan pekerjaan sebagai pegawai pemerintah sehingga melebihi keperluan. Tujuan penerimaan pegawai pemerintah adalah untuk menguatkan dukungan terhadap kekuatan partai penguasa (Partai Golkar), sehingga aspek kompetensi diri calon pegawai kurang diberi perhatian. Penerimaan pegawai pemerintah dalam jumlah besar adalah memenangkan pemilu dengan memanfaatkan suara dari golongan birokrasi pemerintah. Pegawai pemerintah tidak dibenarkan untuk memilih partai selain Golkar dalam pemilu, jika ketahuan maka diberi hukuman atau pindahkan ke kawasan pedalaman.

Penerimaan pegawai pemerintah dalam organisasi pemerintah terus-menerus dilakukan tanpa memperhatikan aspek profesionalisme dan keperluan organisasi. Akibat dari jumlah pegawai publik yang terlalu besar dan tidak profesional, maka hasilnya adalah banyak pegawai buangan dalam birokrasi pemerintah. Mereka hanya menjadi beban negara untuk membayar gaji, padahal sumbangan mereka untuk kemajuan negara dan daerah masih sangat kecil. Kesalahan sistem rekrutmen pegawai pada masa lalu telah menyebabkan wujudnya pegawai yang tidak memiliki kompetensi tetapi tetap diterima sebagai pegawai negeri sipil.

Selain disebabkan faktor kepentingan politik era orde baru, faktor lain yang menyebabkan adanya pegawai buangan adalah:

- a. Diterima sebagai pegawai bukan atas prinsip kompetensi tetapi kerana ada hubungan keluarga, suku, kampung, teman (nepotisme) atau karena disuap
- b. Biasanya yang memiliki kompetensi dan professional lebih memilih bekerja di perusahaan swasta sebab gaji yang diterima lebih besar berbanding gaji sebagai pegawai pemerintah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Pak Teguh (Pegawai Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi), beliau mengatakan:

“sebenarnya masalah awalnya adalah ketika rekrutmen pegawai dalam perencanaan penerimaan pegawai. Berapa jumlah pegawai yang mau diterima. selanjutnya, kualifikasi seperti apa yang diperlukan. Ketika pemerintah kurang memperhatikan aspek kualitas, hanya mahu menambah pegawai, maka munculah pegawai yang tidak ada kompetensi. Misalnya, apa potensi yang ada di Riau dan Kota Pekanbaru, seperti minyak bumi, hasil perkebunan, sumber laut. Seharusnya dicari pegawai yang bisa mengembangkan potensi yang ada di daerah. Jangan hanya asal terima pegawai saja”.

Menurut Pak UU Hamidy, seorang budayawan di Kota Pekanbaru ketika diwawancara, beliau mengatakan bahawa:

“Adanya pegawai buangan dalam agensi pemerintah Kota Pekanbaru disebabkan karena mana-mana kantor yang tidak berhubungan dengan uang (kecil peluang untuk mendapatkan uang tambahan/korupsi) menjadi tempat pembuangan pegawai yang tidak disukai oleh pihak atasan. Selain itu, pegawai bekerja tidak sesuai dengan bidang kepakaran/ijazah yang dimilikinya serta terlalu sering pindah tugas sehingga belum lagi sempat berbuat apa-apa sudah dipindahkan”.

Apa yang dilakukan apabila di kantor pemerintah ada pegawai buangan ?. Yang harus dilakukan adalah bagaimana meningkatkan kompetensi mereka sehingga betul-betul melaksanakan tugas dan tanggungjawab dengan sebaik-baiknya dengan harapan masyarakat

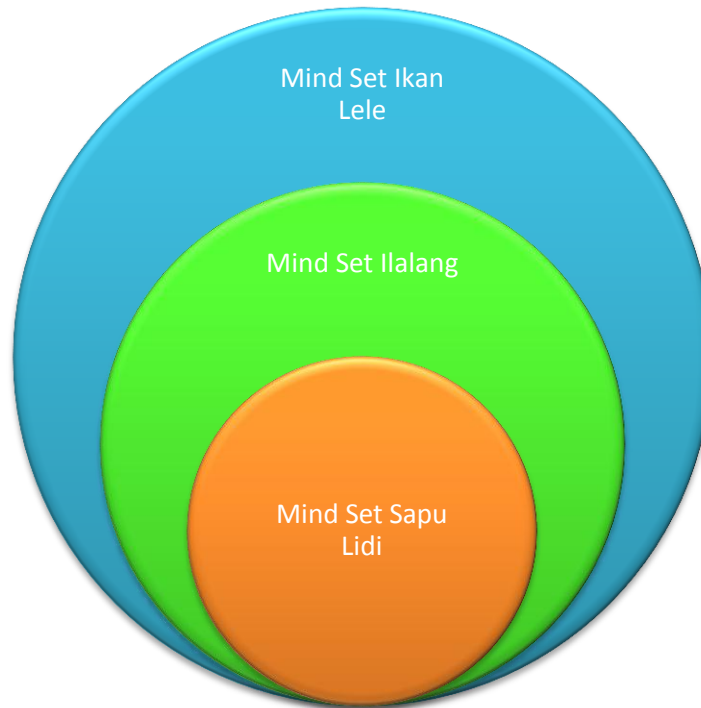
merasa puas dengan pelayanan yang mereka terima. Beberapa aspek yang perlu ditingkatkan berhubungan dengan kompetensi pegawai adalah aspek pengetahuan sesuai dengan bidang pekerjaan, pengamalan nilai agama, meningkatkan motivasi diri untuk sukses dalam karier, memupuk inisiatif dan kreatif dalam bekerja. Hal ini sesuai dengan pendapat Akram dan Tehrani (2011) yang mengatakan bahwa kemampuan untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang dilandasi oleh kemahiran dan pengetahuan serta didukung oleh sikap disiplin dalam bekerja sebagaimana yang diatur dalam etika kepegawaian.

Apabila kompetensi semakin baik, akan lahir kesadaran diri sebagai pelayan masyarakat yaitu sifat tanggungjawab dengan dedikasi tinggi dan sikap mahu menyumbangkan tenaga yang lebih, supaya bukan saja dapat menyelesaikan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya seperti yang ada dalam list tugasnya, tetapi juga sanggup melakukan kerja lebih untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di kantor. Hal ini sejalan dengan pendapat Abdullah (1979) bahwa seorang pegawai yang memiliki kesadaran diri yang baik tidak akan berpuas hati melakukan kerja pada tahap minimal. Sebaliknya ia akan mencoba sedaya-upayanya memenuhi waktu kantor, bahkan siap untuk lembur untuk menyelesaikan masalah-masalah kantor berkaitan dengan pelayanan yang hendak diberikan kepada masyarakat. Ia senantiasa menjaga waktu supaya tidak terbuang. Seorang pegawai yang memiliki kesadaran diri senantiasa menunjukkan inisiatif untuk memecahkan sesuatu masalah. Ia coba menggunakan kebijaksananya untuk memikirkan penyelesaian setiap masalah dan membuat keputusan dengan bijaksana.

Rusaknya Mind Set Pegawai

Penyebab perilaku maladministrasi birokrasi selanjutnya adalah rusaknya mind set pegawai. *Mind set* merupakan satu set andaian, kaidah atau ulasan yang diyakini oleh seseorang. *Mind set* erat hubungannya dengan falsafah hidup seseorang. Perubahan mind set seorang pegawai akan turut mempengaruhi perubahan dalam berpikir dan bertindak. Artinya mustahil akan terjadi perubahan perilaku maladministrasi birokrasi selagi belum terjadi perubahan dalam mind set pegawai.

Selama kajian ini jalankan, pengkaji berpendapat bahwa *mind set* pegawai dapat dibagi kepada tiga kelompok yaitu, *mind set* ikan lele, *mind set* ilalang dan *mind set* sapu lidi (lihat gambar 3).



Gambar 3. Tiga Jenis *Mind Set* Pegawai

Pertama, *mind set ikan lele*. Mind Set ikan lele adalah cara berpikir dan falsafah hidup pegawai yang merasa nyaman dalam sistem dan budaya birokrasi yang buruk. Seperti halnya ikan lele yang merasa tenang jika berada dalam air yang keruh. Semakin keruh air tempat ikan lele maka semakin tenang dan nyaman kehidupannya. Malah merasa tidak nyaman jika dipindahkan dalam air yang jernih. Pegawai yang memiliki mind set ikan lele menjadi penghalang reformasi birokrasi. Mereka lebih memilih untuk mempertahankan budaya birokrasi lama yang turun temurun sejak era sebelum kolonial Belanda (birokrasi *priyayi*) atau birokrasi *pangreh praja* pada era kolonial Belanda. Ciri perilaku birokrasi pada waktu itu adalah bekerja untuk kepentingan penguasa, korupsi, sombong dan menyusahkan rakyat.

Pegawai yang memiliki *mind set* ikan lele tidak menerima perubahan yang dilakukan oleh pemerintah melalui program reformasi birokrasi. Misalnya, sebelum undang-undang aparatur sipil negara disahkan, terdapat penolakan dari kalangan birokrasi karena ada ketentuan bahwa jabatan tidak harus mengikuti senioritas tetapi berdasarkan atas prinsip kompetensi. Walaupun seorang pegawai telah lama bekerja, tetapi sekiranya tidak memiliki kompetensi maka akan diberi keutamaan kepada pegawai lain yang lebih profesional. Keberadaan pegawai yang memiliki *mind set* ikan lele menjadi penghalang program reformasi birokrasi dan terus menyuburkan perilaku maladministrasi birokrasi.

Kedua, *mind set ilalang*. Ilalang adalah sejenis tumbuhan yang condong mengikuti arah tiupan angin. Apabila angin bertiup ke arah barat, ia condong ke barat, apabila bertiup ke timur maka ia akan condong ke arah timur. Kemana arah angin, maka kesitulah ilalang akan condong. *Mind set* ilalang adalah cara berpikir dan falsafah hidup pegawai yang senantiasa berdasarkan keadaan lingkungan. Apabila pemimpin organisasi satu orang yang baik, staf di kantor juga orang yang amanah, tidak korupsi, bekerja dengan disiplin maka ia juga berperilaku seperti itu. Sebaliknya jika budaya kerja organisasi buruk, atasan datang lambat ke kantor, kawan-kawan di kantor terlibat perilaku korupsi, maka ia juga terlibat

bersama pegawai lain. Pegawai yang memiliki *mind set* ilalang tidak memiliki prinsip hidup. Mereka tidak menolak perubahan, tetapi juga tidak mendukung perubahan.

Ketiga, *mind set* sapu lidi. Sapu lidi adalah sejenis alat untuk menyapu, membersihkan kotoran atau sampah di halaman rumah yang berasal dari lidi pokok kelapa. Apabila sapu lidi hanya sebatang, maka tidak akan mampu menyapu sampah walaupun sampah tersebut hanya sedikit. Sebaliknya apabila sapu lidi berada dalam satu ikatan yang kuat, maka akan dapat membersihkan kotoran dengan syarat sapu lidi tersebut dalam keadaan bersih. Pegawai yang memiliki *mind set* sapu lidi diharapkan mampu membersihkan budaya birokrasi dari perilaku maladministrasi. Sifat buruk dalam bekerja seperti sombong diganti dengan sifat rendah hati, suka melambatkan urusan diganti dengan menyegerakan urusan. Mereka adalah individu yang mendukung perubahan budaya birokrasi ke arah yang lebih baik. Mereka dapat mensukseskan program reformasi birokrasi karena dalam diri mereka sudah ada nilai integritas sebagai modal utama mengubah budaya pelayanan publik.

Sebanyak apapun undang-undang baru disahkan, peraturan presiden, peraturan menteri dan kode etik pegawai untuk membasmi perilaku maladministrasi birokrasi selagi tidak dimulai dari perubahan *mind set* maka tetap mengalami kegagalan. Menurut peneliti pegawai yang memiliki *mind set* ikan lele dan ilalang, merekalah yang lebih dominan di kantor pemerintah berbanding yang memiliki *mind set* sapu lidi. Hal ini dapat dibuktikan melalui hasil penelitian Ombudsman Respublik Indonesia (2013) di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau yang menunjukkan bahwa tahap kepatuhan institusi pemerintah dalam melaksanakan undang-undang pelayanan publik masih berada pada kategori rendah. Sebanyak 75.0 % unit pelayanan belum memenuhi standar pelayanan publik. Perubahan sistem administrasi, undang-undang dan pelatihan tidak cukup untuk menjamin perubahan *mind set* pegawai. Hal ini diakui oleh Pak Indra Taufik mengatakan:

“yang paling penting mencegah maladministrasi birokrasi adalah perubahan set mind dan itu yang lebih penting daripada yang lain. Caranya mereka harus banyak mendengar, belajar, mempraktekkan. Berapa puluh ribu pegawai yang sudah mengikuti diklat (pelatihan leadership, kemahiran pengambilan keputusan) tapi tidak banyak diantara mereka yang berubah” (Wawancara bersama Bapak Indra Taufik).

Solusi Menangani Perilaku Maladministrasi Birokrasi

Apa usaha yang perlu dilakukan dalam memberantas perilaku maladministrasi birokrasi. Bagaimana agar kakitangan awam yang memiliki *mind set* ikan lele dan *mind set* ilalang berubah menjadi *mind set* sapu lidi ?. Pengkaji berpendapat bahwa usaha memberantas perilaku maladministrasi birokrasi harus diawali dengan penanaman nilai agama dan moral dalam setiap individu pegawai. Tujuannya adalah agar wujud akhlak yang mulia, amanah, rendah hati dan jujur dalam bekerja. Pengkaji setuju dengan pendapat Ibnu Khaldun (1332-1406 M) yang menyatakan bahwa apabila suatu pemerintahan ingin mencapai kemajuan, maka syarat utama adalah mereka harus memiliki pegawai yang amanah dan profesional. Sifat amanah merupakan salah satu ajaran agama yang harus dimiliki oleh pegawai. Akhlak yang mulia, amanah, rendah hati dan jujur bersumber dari ajaran agama, nilai budaya dan norma sosial dalam masyarakat. *Ketuhanan Yang Maha Esa* sebagai sila pertama pancasila merupakan bukti pengakuan adanya Tuhan sehingga ajaran agama dapat dijadikan sebagai sumber utama dalam memperbaiki perilaku buruk pegawai.

Dalam epistemologi ilmu kolonial menganut prinsip ilmu bebas nilai, sekulerisme dan meyakini filsafat humanisme. Para tokoh yang melahirkan ilmu administrasi negara seperti Woodrow Wilson (1887), Taylor (1912), Luther Gullick (1937) dan Herbert Simon

(1957) menekankan aspek perilaku rasional. Sumber nilai, menentukan baik atau buruk, benar atau salah dalam ilmu kolonial adalah mengikut pemikiran manusia. Padahal kemampuan berfikir manusia sangat terbatas. Menurut pengkaji untuk mengubah mind set pegawai tidak boleh menggunakan pendekatan bebas nilai, memisahkan agama dalam kehidupan dan meyakini manusia mampu melakukan segala-galanya. Justru mind set pegawai harus diisi dengan nilai-nilai yang melahirkan sifat-sifat mulia. Justru, maksud utama Allah SWT mengutus para rasul adalah untuk memperbaiki akhlak manusia melalui pengamalan ajaran agama. Ajaran agama tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhan, tetapi juga mengatur hubungan manusia dengan manusia lain.

Selain itu, dalam konsep *new public management*, David Osborne dan Ted Gaebler (1995), Gaspersz (2002) dan Wasistiono (2003) menyatakan bahwa elemen paling penting bagi organisasi adalah pelanggan, menganggap pelanggan adalah raja dan mengutamakan kepuasan pelanggan. Pengkaji setuju dengan prinsip mengutamakan kepuasan pelanggan sebagai cara mengurangi perilaku maladministrasi birokrasi. Setiap pegawai yang dilantik telah diambil sumpah bahwa mereka akan bekerja dengan sepenuh hati dan memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Penutup

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik tidak cukup hanya dengan mengubah peraturan perundangan, tetapi harus diikuti oleh perubahan perilaku, perubahan *mind set* pegawai yang akan melaksanakan peraturan perundang tersebut. Apa yang terjadi dalam sistem administrasi dan pelayanan publik adalah masih sekedar perubahan peraturan perundangan, terbukti perilaku maladministrasi birokrasi di Kota Pekanbaru sebagai bukti bahwa maladministrasi birokrasi masih gagal diatasi. Perubahan perilaku pegawai sebaiknya diawali dengan mengubah budaya buruk birokrasi, memberikan pelatihan kepada pegawai agar dapat meningkatkan pengetahuan, kompetensi, komitmen dan kompetensi pegawai sehingga kualitas pelayanan publik dapat bertambah baik. Mencegah perilaku maladministrasi birokrasi melalui penanaman dan pengamalan ajaran agama dan norma sosial adalah antara solusi yang dapat dilakukan oleh pihak pemerintah agar cita-cita reformasi birokrasi dapat terwujud.

Daftar Pustaka

- Abdullah Bin Mohd Salleh. 1979. *Panduan Perkhidmatan Cemerlang*. Kuala Lumpur: Jabatan Perdana Menteri.
- Adang Budiman, Amanda Roan & Victor J, Callan. 2013. Rationalizing Ideologies, Social Identities and Corruption Among Civil Servants in Indonesia During the Suharto Era. *Journal Bussiness Ethics*, 116:139–149.
- Akram dan Tehrani. 2011. Predicting Model of Organizational Identity toward its effect on Organizational Citizenship Behavior. *African Journal of Business Management*, 5 (23): 9877-9888.
- Bowden, E. 1976. Maladministration: A Thematic Analysis of Nigerian Case Studies in the Context of Administrative Initiative. *Human Organization* 35 (4): 392-399.
- Cheung, A. B. L. 2001. Civil Service Reform in Post-1997 Hong Kong: Political Challenges, Managerial Responses?. *International Journal of Public Administration*, 24: 929-938.
- Cope, G. H. 1997. Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20:461-470.
- Eklund, N., & Wimelius, M. E. 2008. *Globalization, Europeanization and Administrative Reform*. Dalam J. Killian, & N. Eklund. (Eds), *Handbook of Administrative Reform*. Boca Raton: Auerbach Publication.
- Hayward, F. H. 1917. *Professionalism and Originality*. London: Allen & Unwin.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2010. *Integritas Sektor Publik Indonesia, Fakta Korupsi Dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Masthuri. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.
- Miftah Thoha. 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Thafa Media.
- Ombudsman Republik Indonesia. 2013. *Kepatuhan Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam Pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Penerbit: Ombudsman Republik Indonesia Kantor Perwakilan Provinsi Riau.
- Peter Carey. 1986. *Ekologi Kebudayaan Jawa dan Kita Kedung Kebo*. Jakarta: Pustaka Azet.
- Peter Fuseini Haruna. 2003. Reforming Ghana's Public Service: Issues and Experiences in Comparative Perspective. *Public Administration Review* 63(3):343-354.
- Wiig, K.M. 2002. Knowledge Management in Public Administration. *Journal of Knowledge Management* 6(3): 224-39.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

